

JOANNA NOWAK  
Uniwersytet Wrocławski

# Pomocniczość i zrównoważony rozwój — uwarunkowania aksjologiczne na przykładzie zagospodarowania przestrzennego gminy w Republice Włoskiej

## Znaczenie terytorium

Problem zasad i wartości, jakie kształtują zagospodarowanie przestrzenne, jest zagadnieniem niezwykle ważkim, także we Włoszech — szczególnie z punktu widzenia nauki administracji. To także nauka administracji, jak pisał F. Longchamps de Bérier, poszukuje sensu i wartości administracji<sup>1</sup>. Niniejsze opracowanie, ze względu na przedmiot badań, obejmuje materiał doktrynalny administratywistyki włoskiej oraz polskiej, w tym prace autorów badających zagraniczne instytucje prawne związane z zagospodarowaniem przestrzennym, jak E. Dubanowicz<sup>2</sup> czy M. Zimmermann<sup>3</sup>, a także prace wrocławskiej szkoły administratywistycznej<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 229.

<sup>2</sup> E. Dubanowicz, *Cele „użyteczności publicznej” w rozumieniu powszechnego prawa ekspropriacyjnego*, Lwów 1911.

<sup>3</sup> M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933.

<sup>4</sup> Szerzej zob. F. Longchamps de Bérier, *Ograniczenia własności w polskim prawie administracyjnym*, Lwów 1939; *idem*, *Prawo o polskiej ludności miejscowej ziem zachodnich (fragment z obszerniejszej pracy)*, „Przegląd Administracyjny” 1950, nr 1–2, s. 9–11. T. Bigo, *Zasady polskiego prawa komasacyjnego. Kilka uwag o ustawie z dnia 31. lipca 1923 o scalaniu gruntów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1924, s. 195–215; J. Jeżewski, *Wybrane zagadnienia prawne planowania przestrzennego*, „Poradnik Samorządowy” 1992, nr 1; *idem*, *Zagadnienie prawne planowania przestrzennego na ponadgminnym szczeblu samorządu terytorialnego (komunikat)*, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXV, 1996, s. 193–200; *idem*, *Podstawy prawne planowania rozwoju regionalnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 288–300;

Materiał normatywny obejmuje regulację prawną regionu Emilia-Romania. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawione zostało znaczenie terytorium oraz złożoność procesu zarządzania nim. Następnie odwołałam się do wybranych koncepcji ujmowania wartości, jakie podejmowali na gruncie nauk administracyjnych T. Bigo, F. Longchamps de Bérier i J. Jeżewski. Odnosząc się do pomocniczości — głównej zasady organizacji administracji włoskiej — ale i zrównoważonego rozwoju przeanalizowałam trzy wartości: godność, nienaruszalność własności i dobro wspólne. Tak sformułowany proces badawczy pozwolił na potwierdzenie wysuniętej zarówno w Polsce<sup>5</sup>, jak i we Włoszech<sup>6</sup> tezy o determinacji aksjologicznej zagospodarowania przestrzennego, z jednej strony przez wartości-cele, jakie system ma realizować<sup>7</sup>, z drugiej zaś wartości, które musi on chronić, co w oparciu o ustalenia doktryny<sup>8</sup> pozwoliło dokonać ich wstępnej klasyfikacji. Należy już na wstępie podkreślić, za J. Jeżewskim i J. Korczakiem, iż już samo terytorium stanowi wartość, pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w doktrynie włoskiej. Terytorium<sup>9</sup> stanowi jeden z podstawowych elementów państwa, a także jednostek mniejszych, jak gmina<sup>10</sup>. Jak stwierdza założyciel szkoły włoskiego prawa publicz-

---

J. Korczak, *System informacji przestrzennej jako narzędzie realizacji polityki regionalnej województwa samorządowego*, [w:] *Gospodarka narodowa i przedsiębiorstwa na początku XXI wieku*, red. L. Olszewski, Wrocław 2003, s. 425–439; M. Tabernacka, *Zagospodarowanie i planowanie przestrzenne — obszar konfliktowy z natury*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010.

<sup>5</sup> Szerzej zob. *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Z. Cieślak, A. Fogel, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> Szerzej zob. *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*, oprac. C. Perrone, I. Zetti, Milano 2010.

<sup>7</sup> Szczególnie bogaty dorobek w zakresie oceny wartości-celów działań administracji z punktu widzenia nauki administracji przedstawia w swoim dziele G. Cataldi, *I risultati e la valutazione dell'azione amministrativa*, [w:] *Lineamenti generali di scienza dell'amministrazione pubblica*, Milano 1969, s. 419–523.

<sup>8</sup> J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne jako przedmiot badań*, „Prawo” CLXXXIX, 1992, s. 189–198.

<sup>9</sup> Problem przestrzeni podejmowany był także w ramach cyklu Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów — *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013. Przestrzeń, jak podkreśla J. Korczak, jest to termin wieloznaczny, autor w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego określa następujące wymiary: „przestrzeń w wymiarze terytorialnym”, „przestrzeń w wymiarze zadaniowym”, „przestrzeń w wymiarze czasowym”. Jako czwarty wymienia „wymiar społeczny”. J. Korczak, *Przestrzeń funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, s. 206–245; *idem*, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 67–87.

<sup>10</sup> Jak pisze J. Jeżewski: „W nauce prawa administracyjnego oraz tekstach obowiązującego prawa często występuje określenie zbiorcze, obejmujące gminy, departamenty i regiony: *collectivites locales* lub *collectives territoriales*. [...] zgodnie z francuską koncepcją decentralizacji społeczność ta musi spełniać kilka podstawowych warunków. [...] 1. Muszą one być istniejącymi realnie na danym obszarze społecznościami, historycznie ukształtowanymi [...], charakteryzującymi się własnym lokalnym interesem publicznym. [...] 2. Społeczności lokalne są osobami prawnymi pra-

nego V.E. Orlando (1860–1952), „tworzy [...] jeden z elementów integralnych idei państwa [...], między ludnością a terytorium istnieje związek organiczny”<sup>11</sup>. Ten ścisły związek przejawia się w różny sposób — oddziałuje na zwyczaje, gospodarkę, rozwój intelektualny<sup>12</sup>. Natomiast rozporządzanie terytorium, jak pisze O. Ranellétti (1868–1956), odbywa się między innymi przez jego władztwo *imperium*, terytorium określa przestrzeń, tym samym granice przestrzenne władzy państwa<sup>13</sup>. Jednakże państwo, jak podkreśla J. Korczak, omawiając teorie samorządu<sup>14</sup>, samoogranicza się na rzecz jednostek samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Jednakże, jak zaznaczał T. Bigo, „»wolność gminy« [...] nic nie oznacza, bo podmioty samorządu jako osoby prawne przejawiać mogą działalność tylko o tyle, o ile istnieją normy [...]”<sup>16</sup>. Władztwo jest jednym z elementów stanowiących „fundament samodzielności”<sup>17</sup>, natomiast samodzielność tę, także w przypadku gminy, zakreśla jej terytorium, co znajduje swoje odzwierciedlenie w prawie, między innymi art. 13 ust. 1 dlgs 267/2000, zgodnie z którym gmina realizuje wszystkie zadania administracyjne dotyczące jej ludności i właśnie terytorium<sup>18</sup>. Wielość i złożoność działań, jakie składają się na proces zagospodarowania przestrzeni, podkreślali zarówno P. Lombardi<sup>19</sup>, jak i autorzy włoskiego projektu ustawy z 2012 r.<sup>20</sup> Zgodnie z nim proces ten obejmuje działalność poznawczą, oceniającą, regulującą, programową, lokaliza-

wa publicznego. [...] 3. wyłanianie przez społeczności w wyborach powszechnych i bezpośrednich rad lokalnych organów rozstrzygających i stanowiących o sprawach zbiorowości”. J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995, s. 135–137.

<sup>11</sup> V.E. Orlando, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze 1952, s. 174.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 174–175.

<sup>13</sup> O. Ranellétti, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli 1912, s. 109–112.

<sup>14</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, s. 11–37; J. Jendrośka, *Teorie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 185.

<sup>15</sup> J. Korczak, *Udział ludności w zarządzaniu gminą*, [w:] *Samorząd jako kreator rozwoju społeczności lokalnej Polkowic*, red. J. Boć, Polkowice 2012, s. 195–196; J. Korczak, *Materiały z wykładu...*

<sup>16</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 145.

<sup>17</sup> A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005; J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 279.

<sup>18</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (G.U. n. 227, 28 settembre 2000, S.O.).

<sup>19</sup> P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano 2012, s. 191, 195.

<sup>20</sup> Legislatura 16<sup>a</sup> Disegno di legge N. 31857 marzec 2012. Projekt: Przepisy ogólne gospodarowania przestrzenią.

cyjną i interwencyjną, kontrolną i nadzorczą zmierzającą do ochrony i waloryzacji terytorium, regulując jej użytkowanie i przekształcenia oraz zmiany w stosunku do celów zrównoważonego rozwoju terytorium<sup>21</sup>. Nasuwa się więc pytanie o wartości i zasady, według których proces ten powinien przebiegać i które powinny być realizowane. Jak to zostało wykazane już na wstępie, terytorium-przestrzeń to jeden z fundamentów państwa, w znaczący sposób wpływający na jego funkcjonowanie, a tym samym na życie obywateli<sup>22</sup>. Zatem konieczne jest jego świadome i odpowiedzialne kształtowanie w oparciu o określone wartości i dla ochrony tych wartości.

## Wartości — problem badawczy nauk administracyjnych

Niewątpliwie zjawiska składające się na proces zagospodarowania przestrzeni są także zjawiskami administracyjnymi. Samo zjawisko administracyjne F. Longchamps de Bérier ujmuje jako działanie kulturowe, czyli „działanie człowieka, które wprowadza zmianę w rzeczywistości i dla którego da się oznaczyć jakiś stosunek do jakiejś wartości [...] na stanowisku publicznym [...] objęte podziałem pracy”<sup>23</sup>. Wartość zaś określana jest jako obiektywy społeczne, czyli „[...] takie treści pomyślane, które są we współzyciu traktowane przez innych ludzi jako zewnętrzne i choć w części niezależne od ich własnych przeżyć”<sup>24</sup>. Kontynuator tej myśli J. Jeżewski<sup>25</sup> w swojej koncepcji nauki administracji wskazał na uwarunkowania jako na kryterium samodzielności tejże nauki. Pisał, iż „nauka administracji jest nauką społeczną, złożoną, empiryczną, badającą administrację rzeczywistą (praktycznie istniejącą) w danym miejscu i czasie w jej wszechstronnych uwarunkowaniach, z dążeniem do ukazania (konstatacji) stanu istniejącego, formułowania wynikających z niego dyrektyw praktycznych i konstruowania uogólnień teoretycznych”<sup>26</sup>. Natomiast traktując o autonomii nauki

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> J. Korczak, *Przestrzeń funkcjonowania...*, s. 206–245.

<sup>23</sup> F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 74.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 75–87.

<sup>25</sup> „Rozbieżność w ujmowaniu przedmiotu nauki administracji oraz brak ogólnych pojęć badawczych nie sprzyja stworzeniu jednolitych postaw metodologicznych, utrudniają może również sięgnięcie po nowe obszary [...]. Z drugiej strony jednak, mimo owej rozbieżności, odkrywamy w dzisiejszej nauce administracji zjawiska, które nadają jej pewne rysy swoiste. Idzie tutaj o proces, który można uownie nazwać integracją wewnętrzną nauki administracji: upowszechnią się postawy i metody wypracowane w różnych tradycjach badawczych”. J. Jeżewski, *Uwagi o współczesnej nauce administracji*, „Państwo i Prawo” z. 6, Warszawa 1963, s. 956–957.

<sup>26</sup> J. Jeżewski, *Uwarunkowania — jako przedmiot nauki administracji*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 366.

o polityce administracyjnej, pisał, iż „w ujęciu dynamicznym [...] Są to złożone procesy wartościowania, dokonywane co najmniej na dwóch płaszczyznach. Poza strukturą administracyjną wartościuje się i weryfikuje, wedle zmieniających się zadań państwa i potrzeb społeczeństwa, ogólne cele działalności administracji [...]. Natomiast wartościowanie programu działania z punktu widzenia tych celów dokonuje się w obrębie struktury administracyjnej, a więc w fazie realizacji polityki administracyjnej”<sup>27</sup>. Zatem realizowane, ale i postulowane wartości, jak podnosi się w literaturze, można, zdaje się, traktować jako kolejne, tym razem aksjologiczne, uwarunkowanie administracji. Jednakże należy postawić pytanie: czy można badać wartości (z punktu widzenia nauki administracji) nie wartościując, gdyż to — jak wynika z przytoczonych poglądów — przynależy do badań nauki o polityce administracyjnej?

J. Jeżewski, analizując podejście do nauki administracji dwóch, można powiedzieć, „założycieli” Wrocławskiej Szkoły Administracyjnej, wspomnianego już F. Longchamps de Bériera i Tadeusza Bigo, zwracał uwagę, iż ten ostatni „określał naukę administracji jako naukę opisową, której przedmiotem są zjawiska administracyjne, i która dąży do przedstawienia prawidłowości i związków [...]”. Nauka ta jeśli nie poprzestaje tylko na opisywaniu zjawisk, lecz wartościuje je i formułuje cele — staje się polityką administracyjną”<sup>28</sup>. Także wspomniany F. Longchamps de Bérier pisał, iż pytanie o to, jaka jest „wartość administracji i jaką powinna być administracja, są tematami polityki administracyjnej”<sup>29</sup>. To właśnie nauka administracji jest „nauką nie wartościującą”, natomiast z tego względu, że w jej „[...] przedmiot jest uwikłana sprawa wartościowania (cele administracji), wynikał postulat traktowania wartości, jako przedmiotu nauki badawczej [...] bez wypowiedania się co do ich bezwzględного znaczenia”<sup>30</sup>. Współcześnie w polskiej nauce administracji podejście eksponujące badanie wartości reprezentuje Z. Cieślak<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> J. Jeżewski, *Uwagi w sprawie autonomii nauki o polityce administracyjnej*, [w:] *Materiały Konferencji Administratywistów*, Wrocław 1968, s. 20–21.

<sup>28</sup> J. Jeżewski, *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i F. Longchamps de Bérier*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 20.

<sup>29</sup> F. Longchamps de Bérier, *Założenia...*, s. 215.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 216.

<sup>31</sup> Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce — próba oceny*, „*Studia Iuridica*” XXXVIII, Warszawa 2000, s. 59–64. Autor, odwołując się do klasycznej triady nauk o administracji, stwierdza, iż „administracja publiczna to zjawisko społeczne, na które składają się trzy elementy: 1) fakty, 2) normy, 3) wartości. Odpowiednio do tego wyodrębniono trzy dyscypliny naukowe zajmujące się tym samym obiektem (administracją publiczną), ale odznaczające się różnymi aspektami badawczymi: 1) naukę administracji — mającą za przedmiot element faktyczny, 2) naukę prawa administracyjnego — badającą element normatywny, 3) naukę polityki

Reasumując, należy stwierdzić, iż to, że badając zjawiska administracyjne, którymi niewątpliwie jest zagospodarowanie przestrzenne, powinniśmy na gruncie nauki administracji zachować postawę niewartościującą, nie oznacza, iż nie należy badać samych wartości. Wręcz przeciwnie, nie można ukazać w pełni zjawisk, nie odwołując się do nich. Także patrząc na ten problem z punktu widzenia nauki prawa, jak podkreślał F. Longchamps de Bérier, prawo pojmowane jako „struktura myślowa społeczna”, którą przecież administracja jest związana, na której podstawie i w której granicach musi działać — także w obszarze zagospodarowania przestrzennego „ma jeszcze tą właściwość — najważniejszą może z pewnego punktu widzenia”, jak pisze, „że w jej treści i w jej trwaniu są uwikłane pewne podstawowe wartości ludzkie: sprawiedliwość, ład, humanizm [...]”<sup>32</sup>. Także te wartości powinno uwzględniać zagospodarowanie przestrzenne. Stwierdzić należy za F. Longchampsem de Bérierem<sup>33</sup>, iż „badanie wartości ludzkich — i w ogóle stosunek do wartości — jest jednym z najtrudniejszych problemów w nauce, [...] kto bada prawo”; można dodać także zjawiska administracyjne: „zapytuje o to, jaką wartość badany system spełnia i jak ją spełnia”<sup>34</sup>. Doniosłość tego problemu także w odniesieniu do przytoczonych uwag F. Longchamps de Bériera podkreślił J. Jeżewski. Autor, wysuwając koncepcję procedury prawno-organizacyjnej, wskazał na „proceduralne wartości tworzenia prawa” [...] „podzielone na wartości formalne i materialne. W grupie wartości formalnych wyróżniono legalność oraz wartości instrumentalne w stosunku do innych wartości formalnych (racjonalności oraz skuteczności prawotwórstwa) oraz do materialnych wartości proceduralnych (uwzględnienie opinii społecznej oraz opinii nauki)”<sup>35</sup>. W tym miejscu należy także podkreślić, iż do stałych wartości w państwie prawa zawsze zaliczać się będzie praworządność<sup>36</sup>.

---

administracyjnej — zajmującą się elementem aksjologicznym”. *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 36.

<sup>32</sup> F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Warszawa 1968, s. 13; J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne...*, s. 194.

<sup>33</sup> Także F. Longchamps de Bérier, analizując poglądy E. Forsthoffa, w tym koncepcję administracji świadczącej, zawarł w *Die Verwaltung als Leistungsträger*, przytaczał jego słowa, w myśl których: „Prawo jest zjawiskiem kultury i jako takie jest częścią obiektywnych wartości kulturowych. Ten pogląd nigdy nie zginął, a tylko pozytywizm mniemał, że może czy nawet musi się odeń uwolnić i zrezygnować z idei prawnych, które stoją poza prawem pozytywnym”. F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki...*, s. 107.

<sup>34</sup> F. Longchamps de Bérier, *Z problemów...*, s. 13–14.

<sup>35</sup> J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne...*, s. 194–195.

<sup>36</sup> J. Jendrośka, J. Jeżewski, *Zagwarantowanie praworządności w administracji*, „Państwo i Prawo”, z. 11, Warszawa 1973; A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 40–47.

## Podstawowe wartości zagospodarowania przestrzennego w Republice Włoskiej

Przeprowadzone we Włoszech w 2001 r. reformy tytułu V Konstytucji<sup>37</sup> miały wpływ także na prawo urbanistyczne, które reguluje omawiane kwestie. Należy zaznaczyć, iż system planowania przestrzennego, podobnie jak w innych obszarach choćby ochrony cywilnej, przybiera postać zintegrowanego systemu wielopodmiotowego, który szczególnie po 2001 r. ma charakter planowania strategicznego. Używa się także sformułowania modelu „*bottom-up*”, „*dal basso*” („od dołu”), podkreślającego między innymi znaczenie gmin i partycypacji społecznej. Nieco innym modelem, który także pojawia się w opracowaniach włoskich, jest model sieciowy<sup>38</sup>. Próbując wskazać trzy podstawowe wartości, jakie zawiera w sobie pomocniczość, a także zrównoważony rozwój, wymienić należy np.: godność człowieka, nienaruszalność własności oraz dobro wspólne. Wartości te poniżej zostaną krótko przedstawione, co pozwoli na wstępne określenie ich znaczenia w kontekście gospodarowania przestrzenią.

### Godność człowieka

„W Konstytucji włoskiej słowo »godność«<sup>39</sup> użyte zostało dwa razy: w art. 3 wszyscy obywatele mają jednakową godność społeczną (*dignità sociale*) i w art. 41”,

<sup>37</sup> *Costituzione della Repubblica Italiana* (G.U. 27 dicembre 1947, n. 298, ed. straord.).

<sup>38</sup> Model ten związany jest z administracją sieciową. „Administracja sieciowa to modelowa wersja administrowania wykonywanego na obszarze większym niż terytorium państwa narodowego, a zarazem wykonywanego także przez organy organizacji ponadnarodowych, a nie tylko organy administracji publicznej państwa narodowego. W sieciowym administrowaniu z reguły brak jest odrębnego centrum koordynującego działania wielorako zróżnicowanych organów, zaś czynnikiem integrującym jest mniej lub bardziej zinstytucjonalizowana współzależność funkcjonalna tych organów”. A. Błaś, *Problemy administracji sieciowej*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 204. Szerzej zob. J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, [w:] *Administracja publiczna — obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław 2006, s. 129–135; A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009; J. Korczak, A. Chrisidu-Budnik, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86–103.

<sup>39</sup> We włoskiej doktrynie ochrony godności ludzkiej w badaniach naukowych bada Giovanni L.C. Bianco, *La tutela dei diritti umani nella ricerca scientifica*, Bari 2008. W polskiej nauce administracji i nauce prawa administracyjnego problem godności był omówiony m.in. w następujących pracach: *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998; M. Sadowski, *Godność człowieka — aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, „Studia Erasmiانا Wratislaviensia — Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2007, s. 8–29.

dotyczącym prywatnej działalności gospodarczej<sup>40</sup>, stanowiącym, iż nie może być ona wykonywana w sposób przynoszący szkody między innymi godności ludzkiej (*dignità umana*). Jednakże, jak podkreślają A. Ruggeri i A. Spadaro, wartość ta jest eksponowana, ale w sposób pośredni. Stawiają oni także pytanie o to, czym jest godność, podkreślają, iż pojęcie to występuje jako „autonomiczna wartość, a nawet jako najwyższa konstytucyjna wartość, mogąca samodzielnie uchylać normy ustawodawcze”<sup>41</sup>. Można więc wskazać dwa wymiary godności: z jednej strony godność ludzka będąca własnością człowieka jako jednostki, z drugiej — godność społeczna, która związana jest z człowiekiem jako uczestnikiem życia społecznego. Wielość i złożoność ujęcia godności w aspekcie porównawczym przedstawili M. Bellocci oraz P. Passaglia<sup>42</sup>. Nasuwa się więc pytanie, w jaki sposób zagospodarowanie przestrzenne może mieć wpływ na ochronę godności. Zdaje się, iż nie tylko ma wpływ — ale winna być prowadzona aktywna polityka przestrzenna<sup>43</sup> chroniąca konstytucyjne wartości i prawa socjalne, które niejako są nierozzerwalnie połączone z godnością. W przypadku Republiki Włoskiej wskazać należy między innymi: prawo ochrony rodziny (art. 29), ochronę zdrowia (art. 32), prawo do nauki (art. 33, art. 34), ochronę pracy (art. 35)<sup>44</sup>. Dlatego też zintegrowany system planowania przestrzennego powinien uwzględniać politykę społeczną. Jednakże jednym z podstawowych praw, które stanowi podstawę godności człowieka, jest prawo do życia i bezpieczeństwa. Jak podkreśla A. Błaś, „ład, stabilizacja, bezpieczeństwo i porządek to podstawowe zadania w państwie przedkonstytucyjnym”, choć niewątpliwie w państwie prawa są to zadania — wartości podstawowe<sup>45</sup>. Szczególnie obszar, na którym usytuowane są Włochy, jest narażony na ryzyko katastrof naturalnych, takich jak powodzie czy trzęsienia ziemi. Zatem po stronie zarówno państwa, jak i jednostek lokalnych, w tym gmin, leży obowiązek takiego zarządzania prze-

---

Szerzej także *Godność człowieka jako kategoria prawa. Opracowania i materiały*, red. K. Complak, Wrocław 2001; *Godność człowieka jako źródło wolności i praw jednostki. Konferencja Międzynarodowa 8–10 kwietnia 1999*, red. K. Complak, Wrocław 1999: zbiór materiałów do dyskusji.

<sup>40</sup> A. Ruggeri, A. Spadaro, *Godność człowieka we włoskim orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] *Godność jako kategoria prawa...*, s. 227.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 228. Na podstawie pracy J. Nowak, *Ustrój gminy w Republice Włoskiej w świetle zasady subsydiarności po zmianie tytułu V Konstytucji w 2001 roku*, napisanej pod kierunkiem prof. Jana Jeżewskiego i obronionej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii UW r. 24 marca 2014 r. (maszynopis), s. 520.

<sup>42</sup> M. Bellocci, P. Passaglia, *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, [w:] *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Roma 2007.

<sup>43</sup> M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

<sup>44</sup> Szerzej zob. M. Urbaniak, *Konstytucyjne wolności i prawa socjalne oraz ekonomiczne w Polsce i we Włoszech. Analiza prawno-porównawcza*, Toruń 2009.

<sup>45</sup> A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 131.



strzeżeniu, aby tym wydarzeniom przeciwdziałać<sup>46</sup> ze względu na negatywny wymiar pomocniczości, ale także antropocentryczny charakter jej oraz zrównoważonego rozwoju warto podkreślić znaczenie wartości — prawa własności.

## Nienaruszalność własności

Doniosłość prawa własności podkreślał już w 1885 r. F. Kasperek, który pisał: „To uwydatnienie prawa własności jest uzasadnione dużym znaczeniem prawa tego dla osób pojedynczych, jednakże jest tylko szczególnym zastosowaniem zasady powszechnej nietykalności praw nabytych<sup>47</sup> w ogólności”<sup>48</sup>. Gerber i Bluntschli<sup>49</sup> „mówią o prawach nabytych jako o granicy władzy państwowej”<sup>50</sup>, także Dargun<sup>51</sup>, traktując o pierwotnych formach własności. Odwołując się między innymi do Laveleya, Mohla i Wagnera, Bluntschli pisze, iż władza państw nowożytnych „nie poprzestaje na obronie granic i na wykluczeniu obcych w razie potrzeby [...], lecz wpływa na nabycie, utrzymanie i utratę praw własności w najwybitniejszy sposób, a przez wywłaszczenie wskazuje na bezwzględne podporządkowanie prawa jednostki pod wymogi dobra publicznego”<sup>52</sup>. Natomiast, jak piszą J. Boć i J. Jeżewski, „ingerencja administracji w sferę własności nieruchomości gruntowych jest tematem, który implikuje prawne klasyczne już w nauce prawa administracyjnego problemy, zarazem pozwala dość dokładnie wniknąć w mechanizm funkcjonowania nowoczesnej administracji”<sup>53</sup>. Szczególne znaczenie w kontekście analizowanych problemów mają ograniczenie prawa własności oraz instytucja wywłaszczenia<sup>54</sup>, którą badali:

<sup>46</sup> Szerzej na ten temat piszę w pracy: *System ochrony cywilnej i zarządzania kryzysowego we Włoszech ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” XLII, lipiec-wrzesień 2010, 3 (157), s. 256–272.

<sup>47</sup> „Przez prawa nabyte rozumiemy takie uprawnienia, w których ogólna możność w prawie przedmiotowym zawarta, stała się u pewnej osoby rzeczywistą przez jakiś akt prawny, czy to czynność prawną lub ustawę w ogóle inny fakt, uzasadniający prawo podmiotowe, tak, że w skutek tego faktu prawo stało się u tej osoby rzeczywistym pomnożeniem jej indywidualnego zakresu prawnego”. F. Kasperek, *Stosunek państwa do prawa nabytych a w szczególności do prawa własności*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” 1885, nr 21, s. 165.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> J.K. Bluntschli, *The relation of the state to private property*, [w:] *idem, The theory of the State*, Oxford 1892, s. 242.

<sup>50</sup> F. Kasperek, *Stosunek państwa...*, s. 165.

<sup>51</sup> L. Dargun, *O pierwotnych formach własności*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” 1880, nr 15, s. 121–122.

<sup>52</sup> J.K. Bluntschli, *The relation of the state to private property...*, s. 242.

<sup>53</sup> J. Boć, J. Jeżewski, *Przewodnik do nauczania prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 116.

<sup>54</sup> W polskiej doktrynie teorię włoskiej instytucji wywłaszczenia przedstawił M. Zimmerman. Autor podkreśla, iż powstała ona pod wpływem literatury francuskiej, co uwidoczniła się przez pokrewieństwo ustawodawstwa, częściowo zaś niemieckiej poprzez uzasadnianie prawa wywłaszcze-

N. Martelli<sup>55</sup>, Casimiro De Bosio<sup>56</sup> czy G. Domenico Romagnosi<sup>57</sup> a także S. Romano i jego uczeń G. Zanobini. Należy podkreślić, iż wywłaszczenie jest we włoskim porządku prawnym instytucją konstytucyjną. Zgodnie z art. 42 akapit 3 własność prywatna może być, w przypadku gdy przewiduje to ustawa i za odszkodowaniem, wywłaszczona ze względu na interes powszechny (*interesse generale*). Zasadnicze przesłanki-wartości, jakie wskazuje się zarówno w doktrynie, jak i w przepisach prawa włoskiego, którym wywłaszczenie ma służyć, to: użyteczność publiczna (*pubblica utilità*), interesy publiczne (*pubblico interesse*) lub interesy powszechne (*interesse generale*)<sup>58</sup>. Przytoczona jedynie przykładowo instytucja wywłaszczenia — władczego ingerowania w prawa, w tym przypadku prawo własności — ukazuje szczególnie trudny problem pogodzenia wielości interesów do tworzenia zrównoważonego rozwoju, co ekspozuje kolejną wartość — dobro wspólne.

## Dobro wspólne a ład przestrzenny i zrównoważony rozwój

Dobro wspólne w filozofii prawa włoskiego było poddane analizie między innymi przez A. Rosminiego, który ujmował je jako „całokształt uwarunkowań — dóbr materialnych, praw, relacji społecznych i administracyjnych”<sup>59</sup>. Koresponduje to z definicją dobra wspólnego<sup>60</sup>, rozpowszechnioną przez Sobór Watykański II, który ujmował je jako sumę warunków życia społecznego, jakie pozwalają

---

nia. Jak pisze, „jeden z najpopularniejszych podręczników prawa administracyjnego V.E. Orlando” pojmuje wywłaszczenie jako „przemieszczenie własności jednostki z przyczyn użyteczności publicznej, stwierdzonej w sposób ustawowo przypisany za uprzednim odszkodowaniem”. E. Persutti zaś określa własność jako „fakt, faktyczne władztwo nad rzeczą”, na to władztwo prawo nakłada wiele ograniczeń. „Ograniczenia dają się podzielić na 2 kategorie”: negatywne i pozytywne. M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 14. Także A. Okolski, *Uwagi nad prawem o przymusowym wywłaszczeniu*, „Przegląd Sądowy”, t. II, Warszawa 1869, s. 53–70, 198–236.

<sup>55</sup> N. Martelli, *La forma delle perizie giudiziali in materia di espropriazione per pubblica utilità*, Firenze-Roma 1886.

<sup>56</sup> C. De Bosio, *Della espropriazione e degli altri danni che si recano per causa di pubblica utilità*, Venezia 1837. Niezwykle cenna w pracy tego autora jest bogata włoska literatura w zakresie wywłaszczenia; przywołuje on m.in. prace G.D. Romagnosi, *Della spropriazione forzata in causa di pubblica utilità* z 1835 r.; G. Mosca, *Esposizione della tegislazione e delta giurisprudenza sulla spropriazione forzata, eziandio per causa di pubblica utilità* z 1849 r.; F. Accame *Della espropriazione in causa di pubblica utilità* z 1853 r.

<sup>57</sup> G.D. Romagnosi, *Dell' espropriazione forzata in causa di pubblica necessita*, Estratto dal vol. XXXVII degli Annali Universali di Statistica 1833 in Opuscoli su vari argomenti di diritto filosofico di G.D. Romagnosi, Prato 1840, s. 188–221.

<sup>58</sup> F. Caringella, G. de Marzo, R. de Nictolis, K. Maruotti, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano 2007, s. 4. Por. E. Dubanowicz, *Cele „użyteczności publicznej”...*, s. 89–90.

<sup>59</sup> P. Borkowski, *Dobro wspólne jako różnica dobra i zła. O realizmie politycznym na przykładzie Antonia Rosminiego*, „Społeczeństwo” 2006, nr 3, s. 475.

<sup>60</sup> *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 16.

grupom osiągać własną doskonałość<sup>61</sup>. Jeśli więc przyjąć, że dobro wspólne jest pewnym zespołem warunków życia, to należy postulować, aby objęły one wszystkich obywateli<sup>62</sup>. Warunki te to czynniki nie tylko ekonomiczne, lecz także społeczne czy środowiskowe. Innymi słowy można stwierdzić, iż idzie o zapewnienie warunków zrównoważonego rozwoju jak największej liczbie osób.

Dominującą zasadą w prawie włoskim jest pomocniczość, jednakże wartości, jakie są z nią związane — między innymi już wskazane — są także znamienne dla zrównoważonego rozwoju. Idei zrównoważonego rozwoju można się dopatrywać w doktrynie włoskiej już w poglądach O. Ranellettiego<sup>63</sup>. Poglądy te mogą dać zręby pod budowanie koncepcji zrównoważonego społeczeństwa. Elementem jedności i kooperacji, jak podkreśla autor, do osiągnięcia celów wspólnych, które zespalają wszystkie jednostki pod jedno pojęcie ogólne, jest właśnie społeczeństwo, jego istotą zaś jest solidarność, współdziałanie — współżycie ludności. Życie i fenomenologia społeczna, jak pisze, jest wytworem działań złożonych i wzajemnego wpływu wszystkich potrzeb i interesów, wpływu wielu czynników fizycznych, biologicznych, społecznych i psychicznych<sup>64</sup>. To związanie istnieje nie tylko w przestrzeni, lecz także w czasie, zatem można dopatrywać się w tym idei zrównoważonego rozwoju — idei pewnej ciągłości rozwoju (*continuità di sviluppo*). Autor podkreśla znaczenie zachowania i stałego rozwoju (*sviluppo progressivo*) również z myślą o przyszłych pokoleniach<sup>65</sup>. Oczywiście jest to jedynie pewna idea społecznego rozwoju permanentnego i zrównoważonego, harmonijnego, który uwzględnia potrzeby przyszłych pokoleń. Zwraca uwagę na rozwój gospodarczy, ale też środowisko, w którym żyje społeczeństwo. I właśnie te postulaty legły u podstaw współczesnego rozumienia idei zrównoważonego rozwoju.

Współcześnie „koncepcja zrównoważonego rozwoju nakazuje traktować środowisko jako wartość w procesie produkcji na równi z kapitałem i pracą. Tak więc bogactwo tworzone jest przez inwestowanie w rozwój i podtrzymanie wartości, a następnie w jak najbardziej efektywne ich wykorzystanie”<sup>66</sup>. Sam termin „zrównoważony rozwój” (*sustainable development*), jak podkreśla wielu autorów, użyty został podczas obrad Światowej Konferencji ONZ, która odbyła się w 1972 r. w Sztokholmie<sup>67</sup>. W dwudziestą rocznicę tego wydarze-

<sup>61</sup> Narzędziem i metodą służącą analizie warunków miała być według Rosminiego statystyka, dlatego, jak podkreśla P. Borkowski, odwołuje się on do poglądów Melchiorre Gioi i Giandomenico Romagnosiego zawartych w ich pracy *Filosofia della statistica* z 1839. P. Borkowski, *Dobro wspólne...*, s. 476.

<sup>62</sup> J. Nowak, *Ustrój gminy w Republice Włoskiej w świetle zasady...*, s. 538–539.

<sup>63</sup> O. Ranelletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1912, s. 360 i n.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>66</sup> J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 55.

<sup>67</sup> A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006; G. Senatore, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*,

nia w Rio de Janeiro została zorganizowana konferencja określana mianem Szczyt Ziemi. Jak podkreślają J. Jendrośka i M. Bar, „Koncepcja zrównoważonego rozwoju przenika całą Deklarację z Rio, nie jest ona wyraźnie sformułowana w postaci jednej zasady”<sup>68</sup>. Analizując normatywne ujęcie zrównoważonego rozwoju w prawie włoskim, należy zaznaczyć, iż już Konstytucja, między innymi w art. 44, stanowi o zapewnieniu racjonalnego wykorzystania ziemi i tworzenia sprawiedliwych stosunków społecznych, i w których nawiązuje do idei zrównoważonego rozwoju, ponadto wskazać można także art. 41 oraz art. 2 i 3. Natomiast ustawą rangi państwowej bezpośrednio odwołującą się do zrównoważonego rozwoju jest kodeks środowiska w art. 3-*quater*. W myśl tego przepisu każda działalność ludzka o znaczeniu prawnym w sensie kodeksu środowiska musi być zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju w celu zagwarantowania, że realizacja potrzeb obecnych pokoleń nie może umniejszać jakości życia i możliwości przyszłych pokoleń. Ponadto, jak wynika z ust. 2 przytoczonego artykułu, także działalność administracji publicznej musi zmierzać do jak najlepszego realizowania zasady zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem wartości, takich jak ochrona środowiska i dziedzictwa kulturowego<sup>69</sup>.

Rozumiejąc zatem dobro wspólne jako tworzenie warunków, w których jednostka będzie mogła w pełni się rozwijać, można zadać pytanie: co to znaczy „w pełni”? — i odpowiedź daje właśnie zrównoważony rozwój. Przede wszystkim będzie to rozwój stały, czyli taki, który zagwarantuje pewność sytuacji jednostki. Pewność nie tylko prawną, lecz także społeczną czy gospodarczą. Zrównoważony rozwój oparty jest na trzech filarach: środowisku, gospodarce i społeczeństwie (choć dodaje się również czwarty filar: równowagę instytucjonalną, będący odzwierciedleniem partycypacji instytucjonalnej i społecznej, czy też szerzej — procesów demokratyzacji)<sup>70</sup>. Są to cztery wymiary tak samo ważne z punktu widzenia rozwoju człowieka. Zrównoważone kształtowanie zagospodarowania przestrzennego to takie, które umożliwi realizację tych wszystkich wymiarów. Wskazane wartości, takie jak: godność, ochrona własności czy dobro wspólne, oprócz wartości wskazanych przez F. Longchamps de Bériera, to jest sprawiedliwości, ładu i humanizmu<sup>71</sup>, tworzą statyczne wartości, które powinny być uwzględniane zarówno w zagospodarowaniu przestrzennym i normującym je prawie, jak i w całej działalności administracji. Nasuwa się więc pytanie: jakie są to wartości w przypadku regionu Emilia-Romagna; które z nich można określić jako dynamiczne warto-

Milano 2013, s. 84; P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 583.

<sup>68</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 29–30.

<sup>69</sup> Codice dell'ambiente Decreto Legislativo 03.04.2006, n. 152. Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14.04.2006 — S.O. n. 96).

<sup>70</sup> P. Tenuta, *Indici e modelli di sostenibilità*, Milano 2009, s. 17; M. Alberton, E. Domorenok, *La sfida della sostenibilità. Il governo multivello delle risorse idriche*, Padova 2011, s. 19–20.

<sup>71</sup> Szerzej zob. J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne...*, s. 194.

ści-cele oraz jakie są instytucje prawne realizacji tych wartości, w tym wartości zawierających się w idei pomocniczości i zrównoważonego rozwoju?

## System planowania przestrzennego a pomocniczość i zrównoważony rozwój

W uniwersalnym ujęciu istotę planowania przestrzennego podkreśla W. Brzeziński, wskazując, iż jest ono podstawową formą organizowania środowiska człowieka<sup>72</sup>. Natomiast, jak pisze M. Longchamps de Berier: „rola prawa w gospodarowaniu przestrzenią polega więc w pierwszej kolejności na określeniu trybu pojmowania ustaleń planowych. Ustalenia planowe stają się przyczyną modyfikacji statusu prawnego fragmentów przestrzeni. [...] szczegółowe przepisy prawa regulują sposób postępowania w określonych dziedzinach administracji i gospodarki [...]”<sup>73</sup>. Tym samym „procedura planowania przestrzennego, sporządzanie planów przestrzennego zagospodarowania” oprócz „wprowadzania zespołów przepisów przez normę planową, powstania skutków prawnych na mocy przepisów szczegółowych” tworzy, jak stwierdza M. Longchamps de Berier, „ciąg ustaleń normatywnych składających się na gospodarowanie przestrzenią”<sup>74</sup>. Zatem podstawą procesu gospodarowania przestrzennego jest system planowania. Z punktu widzenia struktury i techniki zarówno w wymiarze lokalnym, jak i regionalnym akt planowania, jak pisze J. Jeżewski, „jest wynikiem złożonych działań fachowych wykorzystujących metodykę planowania [...]”; cechą procedury planistycznej natomiast jest łączenie rodzajów układów działań (akcji): działań proceduralnoprawnych, mniej lub bardziej rozbudowanych [...] oraz działań fachowych (warsztat planistyczny), obejmujących szczegółową analizę przedmiotu planowania, wyrażenie koncepcji zamierzeń według najwłaściwiej dobranych formuł opisowych, liczbowych i geograficznych oraz dokumentacyjnych (uzasadnień zamierzeń). Obie te akcje nadają procedurze charakter węzłowy [...]”<sup>75</sup>. Także wielość podmiotów współtworzących system planowania sprawia, iż proces ten jest jeszcze bardziej złożony. W regionie Emilia-Romania podstawowym aktem prawnym w omawianej materii jest ustawa regionalna nr 20 z 2000 r.<sup>76</sup> Można już na wstępie dokonać podziału na wartości-cele samej regulacji oraz wartości-cele, jakie mają realizować instrumenty planowania przestrzennego. Wśród ce-

<sup>72</sup> W. Brzeziński, *Ochrona prawna...*, s. 37.

<sup>73</sup> M. Longchamp de Berier, *Przestrzeń w prawie środowiska*, „Prawo” CXLIII, Wrocław 1985, s. 173.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> J. Jeżewski, *Podstawy prawne planowania rozwoju regionalnego...*, s. 229.

<sup>76</sup> Legge regionale n.20/2000: Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio, <http://demastra.regione.emilia-romagna.it/al/> [dostęp: 12.12.2014].

łów regulacji prawnej obok zasady legalizmu w art. 1 znalazła się właśnie także zasada zrównoważonego rozwoju — postulat realizacji skutecznego i efektywnego realizowania systemu programowania i planowania przestrzennego, które działają na rzecz zachowania zasobów przestrzennych, środowiskowych i energetycznych w celu osiągnięcia dobrobytu gospodarczego, społecznego, cywilizacyjnego populacji regionalnej, bez szkody dla jakości życia przyszłych pokoleń.

Do gminnych instrumentów planowania przestrzennego należą między innymi: Gminny Plan Strukturalny (art. 28), Regulamin Urbanistyczny i Budownictwa (art. 29), Gminny Plan Operacyjny (art. 30) oraz plany wykonawcze (art. 31)<sup>77</sup>. Podejmowane są plany w obszarze środowiska, również zieleni miejskiej czy inne plany szczegółowe, jak np. przepustowości miasta. Należy zaznaczyć, iż gminny system planowania stanowi swoistego rodzaju podsystem względem zintegrowanego systemu planowania przestrzennego Republiki Włoskiej, a zwłaszcza systemu regionalnego, który zgodnie z art. 9 omawianej ustawy obejmuje trzy poziomy. Respektując zasady: pomocniczości, adekwatności i różnicowania, gminom zostały powierzone wszystkie zadania zagospodarowania przestrzennego nieprzypisane wyraźnie do innych poziomów planowania. Mimo iż gmina stanowi podstawę systemu planowania przestrzennego, to każdy z poziomów jest tak samo ważny i spełnia nieco odmienne funkcje — wzajemnie się uzupełniając. Jak zauważa A. Błaś, komentując art. 1 Konstytucji RP<sup>78</sup>, choć stwierdzenie to można odnieść do Włoch, jeśli mówimy, iż coś jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, to wszyscy jesteśmy tak samo za to dobro odpowiedzialni. Zatem jeśli zrównoważony ład stanowi dobro wspólne, to do jego powstania, a przede wszystkim utrzymania, konieczna jest współpraca; odwołując się zaś do koncepcji J. Supernata, należy stwierdzić, że niezbędne jest budowanie poczucia „odpowiedzialności subiektywnej”<sup>79</sup> każdego za to dobro wspólne. Tym samym wyłania się ogromna rola partycypacji społecznej — umożliwienie działań podejmowanych „oddolnie” przez samych obywateli w celu wspólnego kształtowania i ochrony przestrzeni, również wśród najmłodszych, czego przykładem jest *Agenda 21 Junior del Comune di Ravenna*. Umożliwia to przede wszystkim budowanie świadomości wartości, jakie niesie z sobą zrównoważony rozwój, a przede wszystkim pozwala wpływać na zachowanie oraz postawę. Właśnie dopiero świadomość i postawa, a nie przepis prawny, są gwarantem realizacji zrównoważonego rozwoju.

<sup>77</sup> J. Nowak, *Ustrój gminy...*, s. 300–301; A. Capalbo, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica. Dal programma di fabbricazione al piano strutturale*, Halley, Matelica 2006, s. 40 i n.

<sup>78</sup> *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz...*

<sup>79</sup> Odpowiedzialność subiektywna, „czyli o to, za co sami czujemy się odpowiedzialni. [...] jest zakorzeniona w indywidualnych przekonaniach dotyczących lojalności, sumienności (sumienia) i tożsamości”. J. Supernat, *O odpowiedzialności służby publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli o poczuciu odpowiedzialności*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 242–248.

Proces zagospodarowania przestrzennego jest uwarunkowany, a wręcz zdeteterminowany aksjologicznie, z jednej strony przez wartości-cele, jakie ma realizować, z drugiej zaś przez wartości, które musi chronić. Swoistego rodzaju punktem odniesienia, również w planowaniu przestrzennym, powinien być zawsze człowiek i jego prawa, choć także obowiązki.

## Subsidiarity and sustainable development in spatial governance based on the example of Italian municipality — axiological conditions

### Summary

The aim of this paper is to describe the axiological conditions of spatial development in Italy in the light of two main principles of Italian administrative law: subsidiarity and sustainable development. The principle of subsidiarity after the constitutional reform of 2001 has been a fundament of administration system. Concurrently for example values of human dignity, property, common goods have a big influence on the processes of municipality spatial planning and land use management.

**Keywords:** Italy, urban planning, subsidiarity, sustainable development, axiology